

Fluxos Migratórios e sua Gestão A Perspectiva Europeia

Migration Flows and their Management The European Perspective

Teresa Cierco





A Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana é um projeto euro-brasileiro organizado em conjunto pela Fundação Konrad Adenauer (KAS) e pelo Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), com apoio da Delegação da União Europeia no Brasil. A conferência é concebida como um fórum de diálogo entre a América do Sul e a Europa. Seu objetivo é reunir especialistas do setor governamental, acadêmico e privado para discutir assuntos atuais no âmbito de segurança que sejam de interesse comum aos parceiros dos dois lados do Atlântico. Desde seu início em 2003, a conferência se transformou, de uma reunião relativamente pequena, no maior fórum de segurança da América Latina. Na sua 15ª edição, a conferência de 2018 tem como tema 'Gestão de crises internacionais'. A conferência é aberta ao público e os participantes são incentivados a participar ativamente das discussões. Esta coleção de Policy Papers reflete os temas centrais do evento e pretende identificar desafios, bem como fazer recomendações políticas para o futuro. As edições anteriores da publicação sobre Segurança Internacional da Conferência do Forte de Copacabana podem ser acessadas na página oficial da KAS Brasil (www.kas.de/brazil).

The Forte de Copacabana International Security Conference is a joint Euro-Brazilian project organised by the Konrad Adenauer Foundation (KAS) in partnership with the Brazilian Center for International Relations (CEBRI) and supported by the Delegation of the European Union to Brazil. The conference is conceived as a forum for dialogue between South America and Europe. It aims to bring together experts from a wide range of government, academic and private-sector backgrounds to discuss current security-related issues which are of interest to the partners on both sides of the Atlantic. Since its inception in 2003, the conference has emerged from a relatively small gathering to Latin America's largest security forum to date. The topic of the 15th edition of the conference is 'International crisis management'. The conference is open to the public and the audience is encouraged to actively engage in discussions. This collection of Policy Papers reflects the major themes of the event and intends to identify challenges as well as make policy recommendations for the future. Previous volumes of the Forte de Copacabana International Security Conference publication can be accessed on the KAS-Brazil Office website (www.kas.de/brazil).



Editor [Editor](#)
Dr. Jan Woischnik

Coordenação editorial [Project Coordination](#)
Ariane Costa
Diogo Winnikes
Reinaldo Themoteo

Projeto Gráfico [Design](#)
Charles Steiman
Daniela Knorr

Impressão [Print](#)
Stamppa

©2018, Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Fundação Konrad Adenauer
Rua Guilhermina Guinle, 163
Botafogo CEP: 22270-060
Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel: (+55/21) 2220-5441
Fax: (+55/21) 2220-5448

www.kas.de/brasil
 [kas.brasil](#)
 [kasbrasil](#)

Todos os direitos desta edição são reservados à Fundação Konrad Adenauer. Autores podem ser citados indicando a revista como fonte. As opiniões aqui externadas são de exclusiva responsabilidade de seus autores. [All rights are reserved to Konrad Adenauer Foundation. Authors may be quoted if the publication name is referred as source. Authors are exclusively responsible for all concepts and information presented in this book.](#)

ISSN 2176-297X

COLEÇÃO DE POLICY PAPERS THE POLICY PAPERS COLLECTION

1/6

Segurança Cibernética e Interesse Nacional durante Período de Campanha

[Cybersecurity and National Interest during Campaign Period](#)

Tradução e revisão [Translation and Revision](#): Leslie Sasson Cohen

2/6

Gestão de Crises Internacionais

[International Crisis Management](#)

Tradução e revisão [Translation and Revision](#): Leslie Sasson Cohen

3/6

O Desafio da Migração Venezuelana para a Região
Perspectiva Colombiana

[The Challenge of Venezuelan Migration in the Region
A Colombian Perspective](#)

Francesca Ramos Pismataro

Tradução e revisão [Translation and Revision](#): Leslie Sasson Cohen

4/6

Fluxos Migratórios e sua Gestão:
A Perspectiva Europeia

[Migration Flows and their Management:
The European Perspective](#)

Tradução e revisão [Translation and Revision](#): Leslie Sasson Cohen

5/6

Risco Climático na América do Sul:
Agenda de segurança pública interna ou
de defesa interestatal?

[Climate Risk in South America:
A domestic public security agenda or an
inter-State defense agenda?](#)

Eduardo Viola

Matías Franchini

Tradução e revisão [Translation and Revision](#): Leslie Sasson Cohen

6/6

A Crise da Mudança do Clima e sua Gestão: A Perspectiva Europeia

[Climate Change Crisis and its Management:
The European Perspective](#)

Janani Vivekananda

Stephan Wolters

Tradução e revisão [Translation and Revision](#): Leslie Sasson Cohen

A Fundação Konrad Adenauer (KAS) é uma fundação política alemã. Através do nosso escritório central na Alemanha e dos mais de 90 escritórios espalhados pelo mundo, gerenciamos mais de 200 projetos abrangendo mais de 120 países. Tanto na Alemanha quanto no exterior, nossos programas de educação cívica têm como objetivo promover os valores de liberdade, paz e justiça, bem como diálogo e cooperação. Como think tank e agência de consultoria, nós focamos na consolidação da democracia, na unificação da Europa, no fortalecimento das relações transatlânticas, assim como na cooperação internacional e no diálogo. Os nossos projetos, debates e análises visam o desenvolvimento de uma forte base democrática para ação política e cooperação.

No Brasil, nossas atividades concentram-se no diálogo de segurança internacional, educação política, estado de direito, funcionamento de instituições públicas e seus agentes, economia social de mercado, política ambiental e energética assim como as relações entre o Brasil, a União Europeia e a Alemanha.

The Konrad Adenauer Stiftung (KAS) is a German political foundation. From our headquarters in Germany and 90 field offices around the globe, we manage over 200 projects covering over 120 countries. At home as well as abroad, our civic education programmes aim at promoting the values of freedom and liberty, peace and justice, as well as dialogue and cooperation. As a think tank and consulting agency we focus on the consolidation of democracy, the unification of Europe, the strengthening of transatlantic relations, as well as on international cooperation and dialogue. Our projects, debates and analyses aim to develop a strong democratic base for political action and cooperation.

In Brazil our activities concentrate on international security dialogue, political education, the rule of law, the workings of public institutions and their agents, social market economy, environmental and energy policy, as well as the relations between Brazil, the European Union and Germany.



União Europeia

A Delegação da União Europeia (UE) no Brasil é uma das mais de 130 Delegações da UE no mundo. A Delegação da UE no Brasil está focada na promoção das relações políticas e econômicas entre a UE e o Brasil, de acordo com a parceria estratégica EU-Brasil estabelecida em 2007. A UE e o Brasil estabeleceram relações diplomáticas em 1960, criando estreitos laços históricos, culturais, econômicos e políticos. Dentre os tópicos centrais da parceria estratégica entre a UE e o Brasil estão questões econômicas, a cooperação em questões-chaves de política externa e o enfrentamento conjunto de desafios globais em áreas como direitos humanos, mudanças climáticas e a luta contra a pobreza. Mais de 30 diálogos formais no setor político foram iniciados entre a União Europeia e autoridades brasileiras para enfrentar esses desafios. Além disso, a União Europeia e o Brasil são parceiros comerciais importantes e os países da União Europeia recebem mais de 20% da exportação brasileira. A União Europeia também é o maior investidor estrangeiro no Brasil com cerca de 60% do investimento estrangeiro.

The European Union (EU) Delegation to Brazil is one of over 130 EU Delegations around the world. The EU Delegation to Brazil is focused on promoting political and economic relations between the EU and Brazil, in line with the EU-Brazil Strategic Partnership established in 2007. The EU and Brazil established diplomatic relations already in 1960 building on close historical, cultural, economic and political ties. Central topics of the EU-Brazil Strategic Partnership include economic issues, cooperation on key foreign policy issues, and jointly addressing global challenges in areas such as human rights, climate change as well as the fight against poverty. Over 30 formal sector-policy dialogues between the European Union and Brazilian authorities have been initiated to address these challenges. The European Union and Brazil are also important trading partners and the countries of the European Union account for over 20% of Brazil's exports. The European Union is also the largest foreign investor in Brazil with around 60% of the foreign investment originating from the European Union.

Independente, apartidário e multidisciplinar, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é uma instituição sem fins lucrativos, que atua para influenciar positivamente a construção da agenda internacional do país. Fundado há 20 anos por um grupo de empresários, diplomatas e acadêmicos, o CEBRI tem ampla capacidade de articulação, engajando os setores público e privado, a academia e a sociedade civil. Além disso, conta com um Conselho Curador atuante e formado por figuras proeminentes, e com uma rede de mantenedores constituída por instituições, empresas e indivíduos de múltiplos segmentos.

O CEBRI promove a expansão e aprofundamento do debate sobre a política externa brasileira e a inserção do Brasil no mundo, pautado na formulação de políticas públicas e no fomento de diálogo entre os mais relevantes atores brasileiros e globais. O reconhecimento de sua importância internacional é atestado pelo ranking do Programa de Think Tanks e Sociedade Civil da Universidade da Pensilvânia, que destacou o CEBRI como o segundo melhor think tank do Brasil e o quarto melhor da América Latina.

Independent, nonpartisan and multidisciplinary, the Brazilian Center for International Relations (CEBRI) is a non-profit institution that acts to have a positive influence on the construction of the country's international agenda. Founded 20 years ago by a group of business leaders, diplomats and academics, CEBRI has the ability to engage the public and private sectors, academia and civil society. In addition, it counts on an engaged Board of Trustees formed by prominent figures and on a diverse network of sponsors made up of institutions, companies and individuals from multiple sectors.

CEBRI promotes the expansion and deepening of debates on Brazilian foreign policy and Brazil's international insertion, marked by the formulation of public policies and the promotion of dialogue amongst the most relevant Brazilian and global stakeholders. The recognition of its international importance is evidenced by the University of Pennsylvania's Think Tanks and Civil Societies Program, which ranked CEBRI as Brazil's second best think tank and the fourth best in Latin America.



Teresa Cierco

Teresa Cierco é professora de relações internacionais na Faculdade de Artes e Humanidades da Universidade do Porto e investigadora sênior no Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI). Ela é Ph.D. em Ciência Política e Relações Internacionais e seus temas de interesse para pesquisa são os processos de democratização nos Balcãs Ocidentais, a relação UE-Balcãs Ocidentais, questões relacionadas com migração e refugiados. É autora de várias publicações nacionais e internacionais em livros e periódicos, tais como: “O Valor do Contexto na Análise da Representação da Mídia sobre Migração e Refugiados”. Em Fórum Internacional de Comunicação e Relações Públicas, Domínguez, David Caldevilla (Ed.) Madri: Tecnos, 2017 (co-autor R. Carmona); “Os limites da europeização dos direitos das minorias na Sérvia: a minoria cigana”. Revista Internacional de Minorias e Direitos dos Grupos, vol. 24, 2017 (123-149); “Crise de refugiados: um desafio aos princípios e valores europeus”, Revista História, Faculdade de Artes e Humanidades, Universidade do Porto. Vol. 7 (junho) de 2017.

Teresa Cierco is professor of international relations in the Faculty of Arts and Humanities in the University of Porto and senior researcher in the Portuguese Institute of International Relations (IPRI). She has a Ph.D. in Political Science and International Relations. Her research interests are the democratization processes in the Western Balkans, the relation EU-Western Balkans, issues related to migration and refugees. She is the author of several national and international publications in books and journals, such as: “The Value of the Context in the Analysis of the Media Representation of Migration and Refugees”. In International Forum of Communication and Public Relations, Domínguez, David Caldevilla (Ed.) Madrid: Tecnos, 2017 (co-author R. Carmona); “The Limits of Europeanization on Minority Rights in Serbia: The Roma Minority”. International Journal of Minority and Group Rights, vol. 24, 2017 (123-149); “Refugee crisis: a test to European principles and values”, Revista História, Faculty of Arts and Humanities, University of Porto. Vol. 7 (June), 2017.

Fluxos Migratórios e sua Gestão A Perspectiva Europeia

Migration Flows and their Management The European Perspective

Teresa Cierco

Sumário Executivo

A migração é uma questão complexa que requer cooperação, coordenação e compromisso entre os diferentes atores do sistema internacional. Nenhum ator individualmente pode controlar, gerenciar ou até mesmo resolver os problemas concernentes à migração.

Na Europa, como em todos os outros continentes do mundo, a questão da migração é considerada um desafio político, econômico, social e cultural que, no futuro, estará ainda mais presente em nossas sociedades. Nesse sentido, é importante pensar em soluções onde uma situação ganha-ganha possa ser alcançada tanto para os migrantes quanto para os países receptores.

A atual narrativa europeia contempla a possibilidade de conceber uma abordagem abrangente e de longo prazo em que os diferentes interesses dos Estados-Membros sejam salvaguardados. Mas, isso é possível? Como pode a Europa equilibrar segurança e direitos humanos? Como pode a Europa equilibrar as leis restritivas internas e o respeito às obrigações internacionais? Na ausência de um conjunto único e harmonizado de princípios e normas para a gestão da migração, será difícil minimizar os fatores de expulsão e proteger os direitos humanos dos migrantes.

A complexidade do problema impõe o envolvimento e o comprometimento de vários

Executive Summary

Migration is a complex issue that requires cooperation, coordination and compromise between the different actors of the international system. No single actor can control, manage or even solve the problems that migration involves.

In Europe, like in every other continent in the world, migration is considered a political, economic, social and cultural challenge that will be even more present in our societies in the future. Thus, it is important to think about solutions where a win-win situation can be achieved for both migrants and the receiving countries.

Currently, the narrative in Europe is to conceive a comprehensive long-term approach to migration, where the different interests of member states are safeguarded. However, is this possible? How can Europe balance security and human rights? How can Europe balance restricted domestic laws and the respect for international obligations? In the absence of a harmonized and unique set of principles and norms for managing migration, it will be difficult to minimize push factors and protect migrants' human rights.

The complexity of the problem impels the involvement and compromise of several actors of the international system, not only States or intergovernmental organizations.

Civil society, non-governmental organizations, private groups, media and many other actors need to be involved in the efforts to find a coherent strategy to manage migration and its problems.

This paper explores the problem of migration flows and its management. We then analyze how the EU has been handling the crisis and outline some policy options regarding the management of migration flows where each international system actor can play an important role. Finally, we present some recommendations to develop a long-term strategy to successfully manage migration flows and to be better prepared to deal with them in the future.

Introduction

Large-scale migration affects all continents and regions in the world. Since 2015, Europe became the main destination of choice. A large mass movement of migrants tried to reach the continent at any cost. The response varied across the EU member states: some accepted a great number of migrants (Germany, Sweden), while others have refused to accept nearly any (Poland, Hungary). Some have welcomed them, given them benefits and the possibility of permanent settlement (Germany), whereas others have built fences and walls along their borders (Austria, Hungary and Croatia). In some EU member states, the bureaucratic requirements for processing asylum claims and the detention conditions were so bad that it discouraged migration to the country (Italy, Greece, Poland, Hungary).

The lack of a uniformed/common interpretation of who can be considered a refugee is responsible for the great differences noted regarding the number of asylum claims and the recognition rates between the EU member states. In this paper, the term 'migrants' comprises refugees, asylum seekers and economic migrants. Although they are all different concepts, sometimes, there is confusion regarding their definition and interpretation. The first two have rights according to the UN 1951 Refugee Convention and its subsequent 1967 Protocol that economic migrants do not. Despite "compliance with the Convention and the Protocol not always being strictly observed" (PWC 2017: 11), refugees and asylum seekers are protected by several instruments of international law. While a refugee is someone who has been forced to flee his country

because of persecution, war or violence, the asylum seeker is someone who applies for asylum in a country that is not that of his nationality. The term 'economic migrant' is applied to individuals whose driver for migration is the will to improve their life quality in a strictly economic perspective.

In addition to the different interpretations of the existing legal protection, migrants that reach Europe are also subject to different migration policies and asylum procedures, some of which violate their basic human rights. In the past few years, individual and national interests (political, economic and security) were prioritized over the collective interest in the EU. When facing a massive flow of migrants, EU member states tried to protect their own interests forgetting that they belong to a community that is founded on principles such as solidarity, unity and the respect for human rights.

Nevertheless, the migration crisis cannot be addressed with unilateral responses. As the President of the European Commission stated "Europe will need more solidarity to prepare for the future...a continent that will always be open for those in need but that will also deal with the challenge of migration together, and not leave some to cope alone" (Juncker 2014). In this context, also Federica Mogherini (2017) acknowledged that "no member state can provide security to its citizens alone. In the face of this unprecedented and chaotic proliferation of conflicts, confrontations, crisis...only through our union we collectively have the tools today to respond to the security needs of our citizens".

Migration management and policy requires cooperation and coordination at the local, national and international levels. It also requires the involvement of all the actors of the international system, not only States and intergovernmental organizations, but also, non-governmental organizations, civil society, the media and public and private companies. Only this collective effort can result in positive solutions where a win-win situation can be achieved for both migrants and the receiving countries.

atores do sistema internacional, não apenas dos Estados ou das organizações intergovernamentais. Sociedade civil, organizações não governamentais, grupos privados, mídia e muitos outros atores precisam estar envolvidos nos esforços para construir uma estratégia coerente de gerenciamento da migração e de seus problemas.

Este documento explora o problema dos fluxos migratórios e sua gestão. Analisamos como a UE está lidando com a crise e delineamos algumas opções de políticas em relação à gestão dos fluxos migratórios em que cada ator do sistema internacional pode desempenhar um papel importante. Finalmente, apresentamos algumas recomendações para desenvolver uma estratégia de longo prazo para o gerenciamento bem-sucedido dos fluxos migratórios e para permitir ao bloco estar mais bem preparado para lidar com a questão no futuro.

Introdução

A migração em grande escala afeta todos os continentes e regiões do mundo. A partir de 2015 a Europa passou a ser a bola da vez. Uma grande massa de migrantes tentou chegar ao continente a qualquer custo e gerou variadas reações dos Estados-Membros da EU: alguns aceitaram um grande número de migrantes (Alemanha, Suécia), enquanto outros se recusaram a aceitá-los (Polônia, Hungria). Alguns países os acolheram, ofereceram benefícios e a possibilidade de domicílio permanente (Alemanha), enquanto outros construíram cercas e muros em suas fronteiras (Áustria, Hungria e Croácia). Em alguns Estados-Membros, os requisitos burocráticos para o processamento de pedidos de refúgio são tão complicados e as condições de detenção são tão ruins que desencorajam a migração para lá (Itália, Grécia, Polônia, Hungria).

O fato de não haver uma interpretação uniforme sobre quem pode ser considerado um refugiado é responsável pelas grandes diferenças em relação ao número de pedidos de asilo e às taxas de reconhecimento entre os Estados-Membros da UE. Neste documento, o termo “migrantes” inclui refugiados, requerentes de asilo e migrantes econômicos. Embora sejam diferentes, a sua definição e interpretação ainda causa confusão. Os dois primeiros, ao contrário dos migrantes econômicos, têm direitos adquiridos de acordo com a Convenção sobre Refugiados da ONU de 1951 e com o seu subsequente Protocolo de 1967. Embora “os preceitos da Convenção e do Protocolo nem sempre sejam estritamente

cumpridos” (PWC 2017: 11), refugiados e requerentes de asilo são protegidos por vários instrumentos do direito internacional. Enquanto um refugiado é alguém que foi forçado a fugir de seu país por causa de perseguição, guerra ou violência, o requerente de asilo é alguém que solicita asilo em um país que não é o de sua nacionalidade. O termo “migrante econômico” é aplicado a indivíduos cuja migração é motivada pela vontade de melhorar sua vida sob uma perspectiva estritamente econômica.

Além das diferentes interpretações para a proteção legal em vigor, os migrantes que chegam à Europa também estão sujeitos a diferentes políticas migratórias e procedimentos de asilo, alguns dos quais, violam seus direitos humanos básicos. Nos últimos anos, os interesses individuais e nacionais (políticos, econômicos e de segurança) tiveram prioridade sobre o interesse coletivo na UE. Mediante o fluxo massivo de migrantes, os Estados-Membros tentaram proteger seus próprios interesses, esquecendo-se de que pertencem a uma comunidade fundada em princípios como a solidariedade, a unidade e o respeito aos direitos humanos.

No entanto, a crise migratória não pode ser resolvida com respostas unilaterais. Como o Presidente da Comissão Europeia declarou, “a Europa precisará de mais solidariedade para se preparar para o futuro... um continente que estará sempre aberto aos necessitados e que lidará com o desafio da migração de maneira conjunta, não permitindo que alguns se vejam obrigados a lidar com a questão sozinhos” (Juncker 2014). Nesse contexto, também Federica Mogherini (2017) reconheceu que “nenhum Estado-Membro sozinho pode oferecer segurança aos seus cidadãos. Mediante a proliferação sem precedentes e caótica de conflitos, confrontos e crises, é apenas através da nossa União que, coletivamente, temos as ferramentas para responder às necessidades de segurança dos nossos cidadãos”.

A gestão e a política de migração requerem cooperação e coordenação nos níveis local, nacional e internacional. É necessário, também, o envolvimento de todos os atores do sistema internacional, não apenas Estados e organizações intergovernamentais, mas também organizações não governamentais, sociedade civil, mídia, empresas públicas e privadas. Somente esse esforço coletivo pode resultar em soluções positivas que permitam alcançar uma situação ganha-ganha tanto para os migrantes quanto para os países receptores.

Problem Description

Migration has been a great challenge to the unity of Europe. In the past years, the European Union has showed its vulnerabilities and weaknesses in reaching consensus regarding the European Asylum System (Mayer and Mehregani 2017: 4). Although this system has been developed for several years, it was simply not prepared to deal with the unprecedented number of migrants arriving in Europe. The Schengen Area (26 European countries) removed border controls and visa regimes but lacks protective measures to guarantee the well functioning of the system: common migration policies, border management and security (PWC 2017: 12). In the same context, an important norm of the system, the Dublin Regulation established that an asylum application must be analyzed in the first country of arrival, but does not have effective provisions to ensure countries' compliance (Idem).

Thus, despite the efforts to create a Common Asylum System, the EU still did not succeed in creating a unique and effective policy regarding migration. Deep divisions between member states have been evident since the beginning "on how to handle the crisis" (EY 2017: 1). Characterized by unilateral actions, restricted national policies and ad-hoc responses, the EU has lost public trust in its capacity to handle the crisis in an effective way and has compromised the principles and values that it has always defended, which include the respect for human rights.

It is not easy to reach consensus in a sector so sensitive to state sovereignty and identity. The number of migrants reaching Europe, the diversity of the migrant flow and the lack of humanitarian resources in some of the transit and receiving countries make it even more difficult to achieve the necessary collective response.

Analyzing the statistics, arrivals have dropped significantly this year. In the Eastern Mediterranean route, arrivals dropped by 97%, in the Central Mediterranean route, arrivals are down by 77%, and in the Western Mediterranean route, although arrivals are increasing, it is considered "in a low basis" (European Commission 2018: 3).

Nevertheless, despite the statistics, many factors that have triggered the migration

crisis in Europe in 2015, are still a reality and can lead, once more, to an increase in the number of migrants trying to enter Europe. Around the European borders, instability and many conflicts persist. In Africa, we have the conflicts of Côte d'Ivoire, Central African Republic, Libya, Mali, northeastern Nigeria, the Democratic Republic of Congo and South Sudan. In the Middle East, there is Syria, Iraq and Yemen. In Eastern Europe, the situation in Ukraine, and in Asia, the situation in Afghanistan and Pakistan, are just two examples (PWC 2017: 4). However, many other factors are considered push factors of massive migration flows¹. Refugees living in camps in North Africa and the Middle East are subject to poor conditions and have Europe as a destination point to build a better life. Poverty, persecution, insecurity, corruption and unemployment, are just some of these factors that are still very present in people lives and contribute to massive flows of migrants trying to reach the European continent (Hajiyeva and Hajiyev 2016: 31).

That is why EU member states need to align their national interests with a common way of dealing with the migration challenge, which tends to increase in the future. This implies, among other things, political will in creating a unique European migration policy capable of predicting and monitoring migration flows in an effective way.

Moreover, the difference between an economic migrant and a refugee is not always clear and sometimes the distinctive factors are linked, complicating even more their respective identification. When a Syrian reaches Europe he can be considered a refugee, but if he pays a smuggler to take him to Germany, he turns into an economic migrant (McKinley 2018). Moreover, there are other causes for the flight of people from their country of origin besides those described in the Geneva Convention. People that flee the effects of climate change, such as poverty and famine, are also fleeing for survival but cannot be considered refugees. Thus, how to differentiate between genuine asylum applicants and economic migrants? Sometimes "conflict and economic deterioration are linked in ways that do not always explicitly feature human rights violations" (PWC 2017: 9).

It is important to reflect on a global scale about the current complexity of migration flows, characterized by mixed flows, mixed

Descrição do Problema

A migração tem representado um grande desafio para a unidade europeia. Nos últimos anos, as vulnerabilidades e fragilidades da União Europeia ficaram patentes na tentativa de chegar a um consenso com relação ao Sistema Europeu de Asilo (Mayer e Mehregani 2017:4). Embora esse sistema tenha sido desenvolvido há vários anos, ele simplesmente não estava preparado para lidar com o número sem precedentes de migrantes que, atualmente, chegam à Europa. O espaço Schengen (26 países europeus) removeu os controles fronteiriços e os regimes de vistos, mas carece de medidas de proteção para garantir o bom funcionamento do sistema: políticas comuns de migração, gestão de fronteiras e medidas de segurança (PWC 2017: 12). No mesmo contexto, uma norma importante do sistema, o Regulamento de Dublin estabeleceu que um pedido de asilo deve ser analisado no país da primeira entrada, mas não tem dispositivos eficazes para garantir que os países o cumpram (Idem).

Assim, apesar dos esforços para criar um sistema comum de asilo, a UE ainda não conseguiu criar uma política única e eficaz em matéria de migração. As divisões entre os Estados-Membros “sobre como lidar com a crise” têm sido evidentes desde o início (EY 2017: 1). Caracterizada por ações unilaterais, políticas nacionais restritas e respostas ad hoc, a UE perdeu a confiança do público em sua capacidade de lidar eficazmente com a crise e comprometeu os princípios e valores que sempre defendeu, incluindo o respeito aos direitos humanos.

Não é fácil ter consenso em uma área tão sensível à soberania e à identidade do Estado. O número de migrantes que chegam à Europa, a sua diversidade e a falta de recursos humanitários em alguns dos países de trânsito e de destino tornam ainda mais difícil obter a necessária resposta coletiva.

Analisando as estatísticas, nota-se que o número de entradas caiu drasticamente este ano. Na rota do Mediterrâneo Oriental, as chegadas caíram 97%, enquanto na rota do Mediterrâneo Central, a queda chegou a 77%. Na rota do Mediterrâneo Ocidental, embora as chegadas estejam aumentando, considera-se que “a base é baixa” (Comissão Europeia 2018:3).

No entanto, apesar das estatísticas, muitos fatores que desencadearam a crise migratória na Europa em 2015 ainda são uma realidade e podem levar, mais uma vez, a um aumento

do número de migrantes que tentam entrar na Europa. No entorno europeu ainda persistem muitos conflitos e situações de instabilidade. Na África, temos os conflitos da Costa do Marfim, da República Centro-Africana, da Líbia, do Mali, do nordeste da Nigéria, da República Democrática do Congo e do Sudão do Sul. No Oriente Médio, há os conflitos na Síria, no Iraque e no Iêmen. Na Europa Oriental, a situação na Ucrânia, e, na Ásia, a situação no Afeganistão e no Paquistão, são apenas dois exemplos (PWC 2017: 4). No entanto, há muitos outros fatores que são considerados fatores de expulsão em massa¹. Os refugiados que vivem nos campos do Norte da África e do Oriente Médio estão sujeitos a más condições e veem a Europa como destino na esperança de construir uma vida melhor. Pobreza, perseguição, insegurança, corrupção e desemprego são apenas alguns desses fatores que continuam muito presentes na vida das pessoas e contribuem para fluxos massivos de migrantes que tentam alcançar o continente europeu (Hajiyeva e Hajiyev 2016: 31).

É por isso que os Estados-Membros da UE precisam alinhar seus interesses nacionais a um modo de lidar com o desafio migratório de maneira conjunta, pois é um movimento que tende a aumentar no futuro. Isso implica, entre outras coisas, em vontade política para a criação de uma política migratória europeia comum, capaz de prever e monitorar os fluxos migratórios de forma eficaz.

Além disso, a diferença entre um migrante econômico e um refugiado nem sempre é clara e, às vezes, essas condições estão vinculadas, dificultando ainda mais a respectiva identificação. Quando um sírio chega à Europa pode ser considerado um refugiado, mas se ele paga um contrabandista para levá-lo para a Alemanha, ele se converte em um migrante econômico (McKinley 2018). Além do mais, há outras causas para a fuga de pessoas de seu país de origem além das que estão previstas na Convenção de Genebra. As pessoas que fogem dos efeitos da mudança do clima, como pobreza e fome, também fogem para sobreviver, porém não podem ser consideradas refugiados. Assim, como diferenciar entre pedidos genuínos de asilo e migrantes econômicos? Às vezes, “o conflito e a deterioração econômica estão ligados de maneiras que nem sempre se caracterizam explicitamente como violações aos direitos humanos” (PWC 2017: 9).

É importante refletir em escala global sobre a atual complexidade dos fluxos migratórios,

motives and challenges in addition to the different pathways that migrants use to come to Europe (regular, irregular, smuggled or trafficked) (European Commission 2017: 10). All these factors together increase even further the complexity of migration management.

Policy Options

Until now, the EU has adopted reactive and short-term initiatives/solutions to tackle the problems of the migration crisis, such as:

- A five-point plan on immigration (2014), calling for more solidarity in the EU's migration policy.
- A 10-point plan (2015) to increase financial resources for addressing the loss of life in the Mediterranean and expanding the search area for naval missions aimed at combatting smugglers and traffickers.
- The European Agenda on Migration (May 2015), setting out a comprehensive approach regarding the management of migration.
- EU naval operation Sophia (October 2015) to board, search and divert vessels used for human smuggling.
- The first and second Relocation Plans (EU Decision 1523/2015 and EU decision 1601/2015) based on distribution criteria that include population, GDP, average number of past asylum applications and unemployment rates in the country of destination (EY 2016: 7).
- Increased in EU funding to help the most affected member states and the work of relevant EU agencies and to support UNHCR and other humanitarian aid organizations' activities, contributing to tackle the root causes of the crisis in the Middle East and Africa (EY 2016: 7). The main funding instrument in the EU budget in the field of asylum is the Asylum, Migration and Integration Fund with an allocation for 2010-2014 of 6.6 billion Euros. But, within the EU budget, there are trust funds for external measures, such as the Emergency Trust Fund for Africa (2.98 billion) to promote development in Africa and achieve the 2030 Agenda for Sustainable Development, and a Trust Fund for Syria (1.25 billion) (European Commission 2018: 4).
- Established the European Border and Coast Guard (December 2015) in order to ensure the effective application of strong common border management standards and provide operational support and intervention where necessary in order to promptly respond to emerging crises at the external borders. "About 1,300 EU border guards are helping member states patrol the external borders in Greece, Italy, Bulgaria and Spain" (European Commission 2018: 2). Furthermore, "a rapid reaction force of 1,500 border guards is on standby to intervene quickly whenever a member state requests support" (Idem).
- Adoption of the 'EU-Turkey deal': "the EU committed to resettling one Syrian refugee from Turkey for each irregular migrant readmitted from the Greek islands" (Koenig and Walter-Franke 2017: 3).
- Adoption of an entry/exit system – 'smart borders' – (April 2016) to register the entry and exit of non-EU nationals and help monitor authorized short stays in the EU.
- Adoption of the Malta Declaration (2017), which "affirms the EU's support for Italy's bilateral efforts alongside the Libyan Government of National Accord to curb the flows of irregular migrants across the Mediterranean" (Feller 2017: 5).

Many other proposals were made by the European Commission in these last years, such as to convert former directives into regulations and to achieve a consensus and harmonization regarding the interpretation and implementation of the international norms that allow the identification of those who need protection. However, in order to find solutions where a win-win situation can be achieved for both migrants and the receiving countries, it is necessary to have the involvement of several actors of the international system, and not only the States or the intergovernmental organizations. A sustainable and long-term solution for the management of massive migration flows requires a new approach regarding, among others, the following issues:

Border security

The concerns with European citizens' safety is legitimate and measures must be taken to ensure a better control and management of EU borders. Until now the IT systems and technologies

que incluem fluxos mistos, motivos e desafios mistos, além dos diferentes caminhos que os migrantes usam para chegar à Europa (regulares, irregulares, contrabandeados ou traficados) (Comissão Europeia 2017:10). Todos esses fatores em conjunto aumentam ainda mais a complexidade da gestão da migração.

Sugestões e Alternativas em Matéria de Políticas

Até o momento, a UE tem enfrentado os problemas causados pela crise migratória adotando iniciativas e soluções reativas e de curto prazo, tais como:

- Plano de cinco pontos sobre a imigração (2014), exigindo mais solidariedade na política de migração da UE.
- Plano de 10 pontos (2015) para aumentar os recursos financeiros destinados a enfrentar a perda de vidas no Mediterrâneo e expandir a área de busca de missões navais para combater contrabandistas e traficantes de pessoas.
- Agenda Europeia de Migração (maio de 2015), que estabelece uma abordagem abrangente em relação à gestão da migração.
- Operação Sophia (outubro de 2015), operação naval europeia para abordar, revistar e desviar navios utilizados para o tráfico de pessoas.
- Primeiro e Segundo Planos de Realocação (Decisão da UE 1523/2015 e Decisão 1601/2015 da UE) baseados em critérios de distribuição que incluem população, PIB, número médio de pedidos de asilo recebidos no passado e taxa de desemprego no país de destino (EY 2016: 7).
- Aumento do financiamento da UE para ajudar os Estados-Membros mais afetados e o trabalho das agências europeias relevantes, além de apoio às atividades da ACNUR e de outras organizações de ajuda humanitária, contribuindo para o combate às causas da crise no Oriente Médio e na África (EY 2016: 7). O principal instrumento de financiamento no orçamento da UE em matéria de asilo é o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, cuja dotação para o período 2010-2014 foi de 6,6 bilhões de euros. Mas, dentro do orçamento da UE, existem também fundos fiduciários para medidas externas, como o Fundo Fiduciário de Emergência para a África (2,98 bilhões) com o objetivo de promover o desenvolvimento na África e alcançar os objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e um Fundo Fiduciário para a Síria (1,25 bilhões). (Comissão Europeia 2018: 4).
- Criação da Guarda Costeira e de Fronteiras da Europa (dezembro de 2015), a fim de garantir a aplicação efetiva de normas comuns de gestão das fronteiras e prestar apoio operacional e intervir, quando necessário, para responder rapidamente às crises emergentes na fronteira externa. “Cerca de 1.300 guardas de fronteira da UE estão ajudando os países membros a patrulhar as fronteiras externas da Grécia, Itália, Bulgária e Espanha” (Comissão Europeia 2018: 2). Além disso, “um grupo de resposta rápida com 1.500 guardas de fronteira está pronto para intervir rapidamente sempre que um Estado-Membro solicitar apoio” (Idem).
- Aprovação do Acordo UE-Turquia: “a UE comprometeu-se a realocar um refugiado sírio da Turquia para cada migrante irregular readmitido nas ilhas gregas” (Koenig e Walter-Franke, 2017: 3).
- Adoção de um sistema de entradas/saídas – “fronteiras inteligentes” - (abril de 2016) para registrar a entrada e a saída de nacionais de terceiros países e ajudar a monitorar as permanências de curta duração autorizadas na UE.
- Adoção da Declaração de Malta (2017), que “afirma o apoio da UE aos esforços bilaterais da Itália e do Governo do Acordo Nacional da Líbia para reduzir os fluxos de migrantes irregulares no Mediterrâneo” (Feller 2017: 5).

Muitas outras propostas foram apresentadas pela Comissão Europeia nestes últimos anos, tais como converter antigas diretivas em regulamentos com o objetivo de alcançar um consenso e harmonizar a interpretação e implementação das normas internacionais que permitem identificar quem precisa de proteção. Mas, para encontrar soluções que resultem em uma situação ganha-ganha tanto para os migrantes quanto para os países receptores, é necessário o envolvimento dos diversos atores do sistema internacional e não apenas dos Estados ou das organizações intergovernamentais. Uma solução sustentável e de longo prazo para o gerenciamento de fluxos migratórios massivos requer uma nova abordagem em relação, entre outros, aos seguintes problemas:

for dealing with visa applications (Visa Information System)², sharing information among national authorities about people (Schengen Information System)³ and asylum administration (Eurodac)⁴ are already in place (EY 2016: 10; PWC 2017: 19). However, due to the massive number of migrants, data points and technical constraints, information management remains one of the biggest challenges (PWC 2017: 20). Thus, there are still measures that can be taken to improve their efficiency and prevent problems within the EU. One of these measures could be to create a unique center/agency responsible for gathering and sharing all this information between the EU member states. This data would be uniformed and made available to all the national authorities such as the police, judicial and migration policy authorities or other governmental agencies. This would allow to access important data in real time when necessary and combat criminal networks within the EU. In this point, private companies, especially those related to the new technologies, can help design programs and platforms (software), develop innovative and advanced technology to make the access and management of this kind of data easier and more efficient, and to help respond more quickly and effectively to a crisis situation.

Reception conditions of migrants

There is already a Reception Conditions Directive, but, due to the migration pressure, it has been difficult for some of the EU member states to comply with all its norms. The detention centers in countries such as Greece and Italy are overcrowded and violate basic human rights. Despite the EU's support to these countries through funding, the dimension of the problem does not allow the relief of pressure on these countries nor the improvement of the general situation. At this level, other actors can play an important role. Civil society and non-governmental organizations can coordinate efforts to offer migrants access to housing and health care. Private companies can offer basic goods and many other things such as blankets, beds, tents, medical supplies to improve life quality in the detention centers. It is up to the governments, at national and local levels, to apply for their humanitarian involvement.

Asylum application process

There are already some common asylum standards in line with international law. However, taking into account the growing

number of applications, the great diversity of individuals that claim asylum and the differences between member states regarding the recognition rate, it is absolutely necessary to create a new European Asylum Agency to analyze and process every asylum application received in an EU member state. According to the European Commission (2016) proposal, the idea is to transform the European Asylum Support Office into a "fully-fledged European Union Agency for Asylum with an enhanced mandate and considerably expanded tasks to address any structural weaknesses that arise in the application of the EU's asylum system". This would guarantee a more efficient, consistent and fair system and avoid the great disparity in the recognition rates between member states. It would also put an end to secondary movements and the phenomena of asylum shopping. This agency would be responsible for the enforcement of the EU existing legislation and for the fair distribution of all those recognized as refugees across the member states, according to their economic, demographic and structural capacities to absorb and integrate this specific population. Until now, the EU has adopted several sets of rules and frameworks to manage legal migration flows for asylum seekers, highly skilled workers, students and researchers, seasonal workers and family reunification. Regarding other migration flows, the EU has adopted common rules for processing asylum requests, a decision to relocate a certain number of asylum seekers from Greece and Italy and readmission agreements for returning illegal migrants. Nevertheless, the differences between the EU member states at this level are still significant. Asylum applicants are treated differently across member states; some member states lack operational and technical knowledge for the assessment of asylum applications; member states in the frontline continue to be overburdened with the major number of applications; and the procedures to grant and withdraw international protection within the EU space continues to diverge across the member states. Although the main actors in this issue are undoubtedly the States and the intergovernmental organizations, others can contribute to the work of the European Asylum Agency, such as non-governmental organizations and judicial and migration authorities with their expertise.

Segurança de fronteira

São legítimas as preocupações com a segurança dos cidadãos europeus, e medidas para assegurar um melhor controle e gestão das fronteiras da UE devem ser tomadas. Até ao momento, estão implementados os sistemas informáticos e as tecnologias para lidar com pedidos de visto (Sistema de Informação sobre Vistos)², compartilhamento de informação entre autoridades nacionais sobre pessoas (Sistema de Informação de Schengen)³ e gestão dos processos de asilo (Eurodac)⁴ (EY 2016: 10; PWC 2017: 19). No entanto, devido ao grande número de migrantes, pontos de dados e restrições técnicas, a gestão da informação continua sendo um dos maiores desafios (PWC 2017: 20). Assim, ainda existem medidas que podem ser tomadas para melhorar a eficiência e evitar problemas no espaço da UE. Uma dessas medidas poderia ser a criação de um centro único ou agência única responsável por coletar e compartilhar todas essas informações entre os Estados-Membros da UE. Esses dados seriam padronizados e disponibilizados a todas as autoridades nacionais, tais como as autoridades policiais, judiciais e de política migratória ou outras agências governamentais. Isto permitiria o acesso a dados importantes em tempo real, quando necessário, e o combate a redes criminosas na UE. Nesse ponto, empresas privadas, especialmente aquelas relacionadas às novas tecnologias, poderiam ajudar a projetar programas e plataformas (softwares), desenvolvendo tecnologia inovadora e avançada para tornar mais fácil e eficiente o acesso a esse tipo de dados e a sua gestão além de ajudar a responder mais rápida e eficazmente a uma situação de crise.

Condições de acolhimento dos migrantes

Já existe uma Diretiva da UE sobre as Condições de Acolhimento, contudo, devido à pressão migratória, alguns países têm tido dificuldades para cumprir todas as suas normas. Os centros de detenção em países como Grécia e Itália estão superlotados e violam direitos humanos básicos. Apesar do apoio dado pela UE a estes países através de financiamento, a dimensão do problema não permite aliviar a pressão sobre esses Estados nem melhorar a situação geral. A esse nível, outros atores podem desempenhar um papel importante. A sociedade civil e as organizações não governamentais podem coordenar esforços para oferecer aos migrantes acesso a moradia e assistência médica. Empresas privadas podem oferecer produtos básicos e outros, como cobertores, camas, barracas e suprimentos médicos para melhorar a qualidade de vida nos

centros de detenção. Cabe aos governos, a nível nacional e local, determinar o seu envolvimento humanitário.

Processo para pedido de asilo

Já existem alguns padrões unificados em consonância com o direito internacional, contudo, considerando o crescente número de pedidos, a grande diversidade de indivíduos que pedem asilo e as diferenças entre os Estados-Membros em relação à taxa de reconhecimento, é absolutamente necessário criar uma nova Agência Europeia de Asilo para analisar e processar todos os pedidos de asilo recebidos pelos Estados-Membros da UE. De acordo com a proposta da Comissão Europeia (2016), a ideia seria transformar o Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo em uma “Agência Europeia para o Asilo” com um mandato reforçado e tarefas consideravelmente mais abrangentes para resolver quaisquer deficiências estruturais que surjam na aplicação do sistema de asilo da UE”. Isso garantiria um sistema mais eficiente, consistente e justo e evitaria a grande disparidade nas taxas de reconhecimento entre os Estados-Membros. Também colocaria um fim aos movimentos secundários e ao fenômeno do *asylum shopping* (quando um requerente entra com mais de um pedido de asilo em diferentes países da EU). Esta agência seria responsável pela aplicação da legislação e pela distribuição justa dos reconhecidos como refugiados por todos os Estados-Membros, de acordo com as suas capacidades económicas, demográficas e estruturais para absorver e integrar esta população específica. Até o momento, a UE adotou várias regras e arcabouços jurídicos para gerir os fluxos legais de migração para requerentes de asilo, trabalhadores altamente qualificados, estudantes e pesquisadores, trabalhadores sazonais e para o reagrupamento familiar. Relativamente a outros fluxos migratórios, a UE adotou regras comuns para o processamento de pedidos de asilo, uma decisão para deslocar um certo número de requerentes de asilo da Grécia e da Itália e acordos de readmissão para o regresso de migrantes ilegais. No entanto, as diferenças entre os Estados-Membros da UE neste nível ainda são significativas: Os requerentes de asilo são tratados de forma diferente em cada Estado-Membro; alguns Estados carecem de conhecimento operacional e técnico para a avaliação de pedidos de asilo; os Estados da linha de frente continuam a ser sobrecarregados com o maior número de pedidos; e os procedimentos para conceder e retirar a proteção internacional dentro do espaço da UE continuam a divergir entre os Estados-Membros. Embora os principais atores nesta questão sejam, sem dúvida,

‘Safe countries’

To better manage irregular migration flows, especially in countries that are on the EU’s external border, the adoption of a common list of countries of origin considered ‘safe’ is essential. Several member states already have an individual list⁵, however, it is extremely important to have a unified and harmonized approach to prevent a given country from being considered more attractive than another (D’Oultremont 2015: 5). This list should include countries that, despite not producing refugees, do not respect human rights or do not protect their own nationals. This would make it possible to speed up the procedures to recognize the refugee status. In September 2015 the European Commission proposed a common list of ‘safe’ countries, which includes, among others, states that have already the EU candidate status for accession to the EU, in particular, Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey, and states that are considered ‘potential candidates’, as is the case of Bosnia-Herzegovina and Kosovo⁶. However, this list did not reach consensus, and a harmonized list accepted by all does not yet exist. Moreover, almost 17% of the total number of applications lodged in the EU come from citizens of the seven countries that are on this list⁷. With regards to this issue, it is essential to be aware of reports by humanitarian non-governmental organizations that classify each country regarding human rights.

Dialogue/communication between migrants and European citizens

Migrants need better access to information. In this regard, many actors can help improve and/or facilitate the dialogue and communication between migrants and European citizens. Intergovernmental and non-governmental organizations can help in this process using digital channels (social media, especial phone lines, etc) to interact with migrant communities and European citizens, to communicate important notices or news about jobs, safety, social benefits, etc. Private companies can provide network coverage, including Wi-Fi in refugee camps or develop apps that provide information to migrants.

Moreover, a more positive media narrative regarding migrants can help combat negative reporting and political discourse (main theme in right-wing politics across Europe), and will allow to fight xenophobia and prejudice, while, at the same time promote

migrant’s integration in the European society. As D’Oultremont (2015: 10) affirms: “fear is usually destructive. It is a mental construction, and a contagious feeling that ends up making virtual problems real”. A share of public opinion tends to see refugees as a threat to national culture, the welfare state, job security, social stability (PWC 2017: 13). This undermines any kind of EU consensus regarding a common migration policy and even affects the belief that the EU, as an organization, is capable of finding a sustainable and long-term solution for this problem. Thus, public trust in the ability of the EU to control the migration crisis “must be restored” (Bendel 2017: 7).

Social and economic integration

According to several sociological studies, in order to promote the resettlement of third country nationals (migrants and refugees) in European communities a comprehensive set of measures in conformity with their country of origin, educational qualifications, language skills and family situation is required. This is a vital phase, and everyone is interested in its success. For the migrant, it is essential to have access to basic information, have a job and participate in the community life. For the receiving country, it is important that the migrant can contribute to the economy and does not become a burden for the national social security system. Migrants can also be a demographic solution to an ageing population. If it is true that countries can provide the legal means to promote the social and economic integration of migrants, many other actors can also have a role in this process. Local governments and the media can develop campaigns and information material about employment opportunities; schools can play an important role regarding the educational training or the language skills; public and private companies can create employment opportunities; health services can facilitate the integration process giving information and support to migrant families. Civil society in general can raise money and distribute aid through migrant communities.

Human trafficking

This is one of the main challenges for both the security and human rights of migrants. In the Middle East and North Africa, “smuggling operations are organized by locally based networks with flexible structures that facilitate a service in exchange for money” (Feller 2017: 10). Thus,

os Estados e as organizações intergovernamentais, há outros que podem contribuir para o trabalho da Agência Europeia de Asilo, como as organizações não governamentais e as autoridades judiciais e migratórias com os seus conhecimentos específicos.

‘Países seguros’

Para melhor gerir os fluxos de migratórios irregulares, especialmente nos países que conformam a fronteira externa da UE, é essencial adotar uma lista comum de países de origem considerados “seguros”. Vários Estados já têm uma lista própria⁵, no entanto, seria de extrema importância ter uma abordagem unificada e harmonizada para evitar que um determinado país seja considerado mais atraente do que outro (D’Oultremont 2015: 5). Essa lista deve incluir Estados que, embora não produzam refugiados, caracterizam-se por não respeitar os direitos humanos ou não protegerem seus próprios cidadãos. Isso possibilitaria acelerar os procedimentos para reconhecer o status de refugiado. Em setembro de 2015, a Comissão Europeia propôs uma lista comum de países “seguros”, que inclui, entre outros, Estados que já têm o status de candidato a aderir à UE, em particular Albânia, Macedônia, Montenegro, Sérvia e Turquia e, Estados que são considerados “candidatos potenciais”, como é o caso da Bósnia-Herzegovina e do Kosovo⁶. No entanto, não houve consenso para esta lista e, portanto, ainda não há uma lista harmonizada e aceita por todos. Além disso, quase 17% do número total de pedidos apresentados na UE provêm de cidadãos dos 7 países incluídos na citada lista⁷. Para melhor abordar esta questão, é essencial conhecer os relatórios de organizações não governamentais de ajuda humanitária que classificam cada país em relação aos direitos humanos.

Diálogo/comunicação entre os migrantes e os cidadãos europeus

Os migrantes precisam de melhor acesso à informação e há muitos atores que podem ajudar a melhorar e/ou facilitar o diálogo e a comunicação entre os migrantes e os cidadãos europeus. Organizações intergovernamentais e não governamentais podem ajudar nesse processo usando canais digitais (mídias sociais, linhas telefônicas especiais, etc.) para interagir com comunidades migrantes e com cidadãos europeus, para comunicar avisos importantes ou notícias sobre empregos, segurança, benefícios sociais, etc. As empresas privadas podem fornecer cobertura de rede, incluindo Wi-Fi, em campos de refugiados ou desenvolver aplicativos que forneçam informações aos migrantes.

Além disso, uma narrativa midiática mais positiva sobre os migrantes poderia ajudar a combater os relatos negativos e o discurso político (tema principal da política de direita em toda a Europa) e permitiria combater a xenofobia e os preconceitos e, ao mesmo tempo, promover a integração dos migrantes na sociedade europeia. Como D’Oultremont (2015: 10) declara: “o medo é geralmente destrutivo. É uma construção mental e um sentimento contagioso que acaba por tornar reais os problemas virtuais”. Algumas parcelas da opinião pública tendem a ver os refugiados como uma ameaça à cultura nacional, ao estado de bem-estar social, à segurança no emprego e à estabilidade social (PWC 2017: 13). Isso prejudica qualquer consenso da UE com relação a uma política migratória comum e afeta até mesmo a crença de que a UE, como organização, é capaz de encontrar uma solução sustentável e de longo prazo para este problema. Assim, a confiança do público na capacidade da UE de controlar a crise migratória “deve ser restaurada” (Bendel 2017: 7).

Integração social e econômica

De acordo com vários estudos sociológicos, promover o reassentamento de nacionais de terceiros países (migrantes e refugiados) nas comunidades europeias exige um conjunto abrangente de medidas em conformidade com o país de origem, qualificações educacionais, competências linguísticas e situação familiar. Esta é uma fase vital e todos estão interessados em seu sucesso. Para o migrante, é essencial ter acesso a informações básicas, ter um emprego e participar da vida comunitária. Para o país receptor, é importante que o migrante possa contribuir para a economia e não se torne um fardo para o sistema nacional de seguridade social. Por outro lado, eles também podem representar uma solução demográfica para o envelhecimento da população. Se é verdade que os Estados podem fornecer os meios legais para promover a integração dos migrantes sociais e econômicos, muitos outros atores também podem desempenhar um papel importante nesse processo. Os governos locais e a mídia podem desenvolver campanhas e material informativo sobre oportunidades de emprego; as escolas podem desempenhar um papel importante no que diz respeito à formação educacional ou às competências linguísticas; empresas públicas e privadas podem criar oportunidades de emprego; os serviços de saúde podem facilitar o processo de integração fornecendo informações e apoio às famílias dos migrantes. A sociedade civil em geral pode arrecadar dinheiro e distribuir ajuda através das comunidades de imigrantes.

it is essential to improve cooperation and coordination between all the different actors that can tackle the human trafficking and smuggling: investigators, public prosecutors, magistrates, police and border officials. All of them need to gather and share “information on the modus operandi, routes and economic models of trafficking and smuggling networks” (EY 2016: 10). Moreover, “reducing the potential appeal of the smugglers in comparison to legal entry is the best strategic framework” (McKinley 2018). EU member countries need to agree between them the norms and requirements for a successful legal migration policy and provide legal and safe pathways, thus reducing the risk of massive irregular arrivals and the ‘business’ of criminal networks.

Causes of migration

It is not easy to identify the root causes of migration movements. There are complex causes behind a person's decision to migrate. Multilateral organizations within the United Nations or non-governmental organizations can play an important role on mitigating the effects of conflicts, poverty, famine or human rights abuses. More European assistance to address the external causes of migration is needed. The EU has maintained financial support to Africa through the EU Trust Fund for Africa; negotiating several partnerships aiming to promote better socio-economic conditions for African citizens and, thus, reduce irregular migration. In addition, it has increased private investment in Africa with the External Investment Plan for Africa (4.1 Billion). Developin cooperation and trade and promoting greater contact amongst the peoples of both continents on all levels of civil society, are just a few measures that can help tackle the root causes of forced migration (Mayer and Mehregani 2016: 20). However, money is not sufficient to tackle all the causes of the current migration flows. To reduce irregular migration in a long-term basis, peace must be restored in conflict zones and preventive measures must be taken to avoid this kind of problems (Hajiyeva and Hajiyev 2016: 34). Cooperation on “education, health, infrastructure, innovation, good governance and women's empowerment” is also needed (Council of the EU 2018: 2). For this purpose, as Angenendt and Kipp (2017: 4) affirm: “migration policy can no longer be regarded as an isolated policy field. Rather, it must be viewed as an integral part of the EU's external, security and development policies”. However, in

order to be able to tackle effectively the root causes of migration movements and to maintain its own credibility, the EU must refuse to cooperate with states who have been accused of human rights violations or rule of law problems. As Bendel declares (2017: 8) “human and refugee rights standards should be incorporated in political agreements with third countries also for the sake of our own diplomatic credibility”. In this context, also public and private companies can help in the establishment of investment programs, in the mobilization of financial resources, and in improving private sector operational expertise in employment creation.

Conclusions/Recommendations

Many scenarios are developed taking into account the near future, but all indicate that the main drivers of migration, such as internal conflicts, climate change and economic disparities will increase. It is up to the EU to be able to develop a long-term strategy to well manage migration flows and avoid humanitarian crises.

This migration crisis as well as other crises in the XXI Century can only be addressed in a collective manner. No unilateral action or individual behavior will bring about a solution. EU member states need to align their national interests and find common ground to tackle migration challenges together. Constant dialogue, cooperation and coordination not only between States, but also, between intergovernmental and non-governmental organizations, civil society, media and many other actors of the international system is essential to the success of a long-term strategy regarding the management of migration flows.

All the actors have an important role to play. The intergovernmental organizations are multilateral forums that promote the dialogue and the debate about this kind of problems and where a collective answer can be forged to well manage migration flows. They can also provide aid and investment in countries that are sources of conflicts or instability and share and coordinate information regarding criminal networks. However, many other actors, such as civil society, the media, public and private companies, can play an important role in this process, working together and providing solutions for migrant's problems such as housing, safety, aid, healthcare,

Tráfico humano

Este é um dos principais desafios para a segurança e os direitos humanos dos migrantes. No Oriente Médio e Norte da África, “as operações de contrabando são organizadas por redes locais com estruturas flexíveis que facilitam o serviço em troca de dinheiro” (Feller 2017: 10). Neste sentido, é essencial melhorar a cooperação e a coordenação entre todos os diferentes atores que podem combater o tráfico e o contrabando de seres humanos: investigadores, promotores públicos, magistrados, policiais, funcionários de fronteira, etc. Todos eles precisam reunir e compartilhar “informações sobre o modus operandi, rotas e modelos econômicos das redes de tráfico e contrabando” (EY 2016: 10). Além disso, “reduzir o potencial atrativo dos contrabandistas em comparação com a entrada legal é o melhor plano estratégico” (McKinley, 2018). Os países membros da UE precisam acordar entre eles as normas e os requisitos para uma política de migração legal bem-sucedida e fornecer caminhos legais e seguros, reduzindo o risco de entradas irregulares massivas e o “negócio” de redes criminosas.

Causas para a migração

Não é fácil identificar as causas dos movimentos de migração. Existem motivações complexas por trás da decisão de uma pessoa de migrar. Organizações multilaterais dentro das Nações Unidas ou organizações não governamentais podem desempenhar um papel importante na mitigação dos efeitos de conflitos, pobreza, fome ou abusos dos direitos humanos. É necessária mais assistência europeia para abordar as causas externas da migração. A UE mantém o apoio financeiro ao continente africano através do Fundo Fiduciário da UE para a África, negociando diversas parcerias com vistas a promover melhores condições socioeconômicas para os cidadãos africanos e, assim, reduzir a migração irregular. Além disso, aumentou o investimento privado na África por meio do Plano de Investimento Externo para a África (4,1 bilhões). Desenvolver a cooperação e o comércio e promover maior contato entre os povos dos dois continentes em todos os níveis da sociedade civil, são apenas algumas das medidas que podem ajudar a combater as causas da migração forçada (Mayer e Mehregani 2016: 20). No entanto, o dinheiro não é suficiente para enfrentar todas as causas dos atuais fluxos migratórios. Para reduzir a migração irregular a longo prazo, a paz deve ser restaurada em zonas de conflito e medidas preventivas devem ser tomadas para evitar esse tipo de problema (Hajiyeva e Hajiyev

2016: 34). É também necessária a cooperação em “educação, saúde, infraestrutura, inovação, boa governança e empoderamento das mulheres” (Conselho da UE 2018: 2). Nesse sentido, como afirmam Angenendt e Kipp (2017: 4): “a política de migração não pode mais ser considerada uma esfera isolada. Pelo contrário, deve ser vista como parte integrante das políticas externas, de segurança e de desenvolvimento da UE”. No entanto, para poder enfrentar eficazmente as causas dos movimentos migratórios e manter a sua credibilidade, a UE deve recusar-se a cooperar com os Estados acusados de violações dos direitos humanos ou de apresentar problemas relativos ao estado de direito. Como Bendel destaca (2017: 8), “critérios de direitos humanos e direitos dos refugiados devem ser incorporados aos acordos políticos com terceiros países também em nome de nossa própria credibilidade diplomática”. Neste contexto, as empresas públicas e privadas também podem ajudar no estabelecimento de programas de investimento, na mobilização de recursos financeiros e na melhoria do conhecimento operacional do setor privado na criação de emprego.

Conclusões/Recomendações

Muitos cenários são desenvolvidos levando-se em conta o futuro próximo, mas todos indicam aumento dos principais propulsores da migração, como os conflitos internos, as mudanças do clima e as disparidades econômicas. Cabe à UE desenvolver uma estratégia de longo prazo para gerir bem os fluxos migratórios e evitar crises humanitárias.

Esta crise migratória e outras crises do século XXI só podem ser tratadas de maneira coletiva. Nenhuma ação unilateral ou comportamento individual poderá trazer a sua solução. Os Estados-Membros da UE precisam alinhar seus interesses nacionais e encontrar uma base de entendimento para enfrentar juntos os desafios da migração. O diálogo, a cooperação e a coordenação constantes, não apenas entre os Estados, mas também entre organizações intergovernamentais e não governamentais, sociedade civil, mídia e muitos outros atores do sistema internacional são essenciais para que uma estratégia de longo prazo para a gestão dos fluxos migratórios seja bem-sucedida.

Todos os atores têm um papel importante a desempenhar. As organizações intergovernamentais são fóruns multilaterais onde são promovidos o diálogo e o debate sobre este tipo de problema e onde uma resposta coletiva pode ser construída para bem gerir os

integration and jobs; improving database management, communication, and helping in the coordination efforts.

Only in a context of open government policies, which implies a set of formal policies that accept to receive refugees on a regular basis, and of open societies that are willing to accept and integrate migrants, may we successfully manage migration flows where every actor benefits, in a win-win solution. Migrants will have more opportunities to improve their life and the countries will obtain economic and social benefits with their successful integration.

- 1 Push factors are the reasons that lead migrants to leave their homes, such as humanitarian concerns, conflicts, overpopulation, destruction of the local environment, wage stagnation, or job scarcity (PWC 2017: 20).
- 2 Visa Information System: a system that allows Schengen states to share visa data for those who visit or move throughout the Schengen area.
- 3 Schengen Information System: information system for public security and law enforcement cooperation in Europe.
- 4 Eurodac: centralized EU database that collects and processes the digitalized fingerprints of asylum seekers.
- 5 From the 28-member states, 12 have already a national list of 'safe' countries. The current national list is available in: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569008/EPRS_BRI%282015%29569008_EN.pdf
- 6 About this issue, please see: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_pt.pdf
- 7 To see the countries that are in this list, please visit the following site: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf

fluxos migratórios. Elas também podem fornecer ajuda e investimento a países em situação de conflito ou de instabilidade além de compartilhar e coordenar informações sobre redes criminosas. Todavia, há muitos outros atores como a sociedade civil, a mídia, as empresas públicas e privadas, que podem desempenhar um papel importante nesse processo, trabalhando juntos e fornecendo soluções para os problemas dos migrantes, como moradia, segurança, saúde, integração e empregos além de melhorar a gestão de banco de dados, a comunicação e ajudar nos esforços de coordenação.

Somente em um contexto de políticas de governo aberto, o que implica em um conjunto de políticas formais que promovam a aceitação de refugiados em base regular, e de sociedades abertas, que estejam dispostas a aceitar e integrar migrantes, será possível gerenciar com sucesso fluxos migratórios onde cada ator se beneficia em uma solução ganha-ganha. Os migrantes teriam mais oportunidades de melhorar sua vida e os países obteriam benefícios econômicos e sociais com sua integração.

- 1 Fatores de expulsão são as razões que levam os migrantes a deixar suas casas, tais como questões humanitárias, conflitos, superpopulação, destruição do ambiente local, estagnação salarial ou escassez de empregos. (PWC 2017: 20).
- 2 Sistema de Informação sobre Vistos: um sistema que permite que os Estados do Espaço Schengen compartilhem dados sobre vistos para aqueles que visitam ou se movem em todo o Espaço Schengen.
- 3 Sistema de Informação de Schengen: sistema de informação para a segurança pública e cooperação policial na Europa.
- 4 Eurodac: Base de dados centralizada da UE que recolhe e processa as impressões digitais digitalizadas dos requerentes de asilo.
- 5 Dos 28 Estados-Membros, 12 já possuem uma lista nacional de países “seguros”. A lista nacional atual está disponível em: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569008/EPRS_BRI%282015%29569008_EN.pdf
- 6 Sobre esta questão, ver: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_pt.pdf
- 7 Para ver os países que estão nesta lista, acessar: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_en.pdf

Bibliography

Angenendt, Steffen and Kipp, David. 2017. Better Migration Management. SWP Comments 33. Available at: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/better-migration-management-1/>

Bendel, Petra. 2017. EU Refugee Policy in crisis. Blockades, Decisions, Solutions. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Council of the EU. 2018. European Council conclusion, 28 June 2018. Press Release, 421/18. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

D'Oultremont, Clémentine. 2015. "The Migration Crisis: a Stress Test for European Values". European Policy Brief, n. ° 38. <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/09/Policy-Brief-Migration-final-CO.pdf>

EY (Ernst and Young Global Limited). 2016. Managing the EU migration crisis. From panic to planning. Available at: <https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-managing-the-eu-migration-crisis/%24FILE/ey-managing-the-eu-migration-crisis.pdf>

European Commission. 2018. Managing Migration in all its aspects. Commission Note ahead of the June European Council 2018. Available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-migration-booklet-june2018_en.pdf

European Commission. 2017. 10 Trends Shaping Migration. European Political Strategy Centre. Available at: https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-shaping-migration_en

European Commission. 2016. Towards a sustainable and fair Common European Asylum System. Press Release. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm

Feller, Nils. 2017. Turning the tide in the Mediterranean. Smart tools for effective EU migration management. Policy Paper 213. Berlin: Jacques Delors Institut.

Hajiyeva, Aytan Merdan and Hajiyev, Fakhri. 2016. Migration Crisis in Europe: Political, Socio-economic Reasons and Challenges, Ways of Solution. Journal of Social Sciences. Vol. 5, Issue 2 (31-35).

Juncker, Jean-Claude. 2014. Europe needs more solidarity to cope with the challenge of migration. Campaign Highlights. Available at: <http://juncker.epp.eu/news/europe-needs-more-solidarity-cope-challenge-immigration>

Koenig, Nicole and Walter-Franke, Marie. 2017. One Year on: What lessons form the EU-Turkey 'deal'?. Blog Post. Berlin: Jacques Delors Institut.

MacKinley, Brunson. 2018. European migration management: A plan of action. Doc Research Institute. Available at: <https://doc-research.org/de/2018/01/european-migration-management-plan-action/>

Mayer, Matthias and Mehregani, Mehrdad. 2016. Beyond Crisis Management: the Path towards an effective, pro-active and fair European Refugee Policy. Lisbon: Vision Europe Summit, Calouste Gulbenkian Foundation. Bertelsmann Stiftung.

Mogherini, Federica. 2017. Speech by HR/VP Federica Mogherini at the "Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defense" event. EU External Action. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37355/speech-hrvp-federica-mogherini-building-vision-forward-action-delivering-eu-security-and_en

PWC. 2017. Managing the refugee and migrant crisis. The role of governments, private sector and technology. Available at: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/crisis-solutions/refugee-and-migrant-crisis-report.pdf>

Bibliografia

Angenendt, Steffen and Kipp, David. 2017. Better Migration Management. SWP Comments 33. Available at: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/better-migration-management-1/>

Bendel, Petra. 2017. EU Refugee Policy in crisis. Blockades, Decisions, Solutions. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

Council of the EU. 2018. European Council conclusion, 28 June 2018. Press Release, 421/18. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>

D'Oultremont, Clémentine. 2015. "The Migration Crisis: a Stress Test for European Values". European Policy Brief, n. ° 38. <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/09/Policy-Brief-Migration-final-CO.pdf>

EY (Ernst and Young Global Limited). 2016. Managing the EU migration crisis. From panic to planning. Available at: <https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-managing-the-eu-migration-crisis/%24FILE/ey-managing-the-eu-migration-crisis.pdf>

European Commission. 2018. Managing Migration in all its aspects. Commission Note ahead of the June European Council 2018. Available at: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-migration-booklet-june2018_en.pdf

European Commission. 2017. 10 Trends Shaping Migration. European Political Strategy Centre. Available at: https://ec.europa.eu/epsc/publications/other-publications/10-trends-shaping-migration_en

European Commission. 2016. Towards a sustainable and fair Common European Asylum System. Press Release. Available at: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm

Feller, Nils. 2017. Turning the tide in the Mediterranean. Smart tools for effective EU migration management. Policy Paper 213. Berlin: Jacques Delors Institut.

Hajiyeva, Aytan Merdan and Hajiyev, Fakhri. 2016. Migration Crisis in Europe: Political, Socio-economic Reasons and Challenges, Ways of Solution. Journal of Social Sciences. Vol. 5, Issue 2 (31-35).

Juncker, Jean-Claude. 2014. Europe needs more solidarity to cope with the challenge of migration. Campaign Highlights. Available at: <http://juncker.epp.eu/news/europe-needs-more-solidarity-cope-challenge-immigration>

Koenig, Nicole and Walter-Franke, Marie. 2017. One Year on: What lessons form the EU-Turkey 'deal'?. Blog Post. Berlin: Jacques Delors Institut.

MacKinley, Brunson. 2018. European migration management: A plan of action. Doc Research Institute. Available at: <https://doc-research.org/de/2018/01/european-migration-management-plan-action/>

Mayer, Matthias and Mehregani, Mehrdad. 2016. Beyond Crisis Management: the Path towards an effective, pro-active and fair European Refugee Policy. Lisbon: Vision Europe Summit, Calouste Gulbenkian Foundation. Bertelsmann Stiftung.

Mogherini, Federica. 2017. Speech by HR/VP Federica Mogherini at the "Building on vision, forward to action: delivering on EU security and defense" event. EU External Action. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37355/speech-hrvp-federica-mogherini-"building-vision-forward-action-delivering-eu-security-and_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/37355/speech-hrvp-federica-mogherini-)

PWC. 2017. Managing the refugee and migrant crisis. The role of governments, private sector and technology. Available at: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/crisis-solutions/refugee-and-migrant-crisis-report.pdf>

